

**PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
DALAM PELAKSANAAN APBD DI KOTA MALANG
(Studi di DPRD Kota Malang)**

Franklin Asido Rossevelt, Tjahjanulin Domai, Suwondo

Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, Malang
E-mail: franklin.asido@gmail.com

Abstract: *The Supervision of Regional Representatives Council Budgets of Implementation in Malang city. The background of this research is to ensure the efficiency of the delivery of the Government, and also to expanding as well as of the instrument in realizing democracy and public welfare. The Republic of Indonesia's Law Number 32 Year 2004 on Local Government, and the Law of the Republic of Indonesia Number 33 Year 2004 on Financial Balance between Central and Regional Government wishes to put a political line Decentralized Autonomous Region by replacing the laws of the Republic of Indonesia Number 25 year 1999. Malang is one of the Regional Otonom Regional set by the central government. A significant problem in the Autonomous Region is a financial problem. To finance the necessities in one fiscal year Regional Revenue and Expenditure (budget) as the regional legislature has the right to supervise budget.*

Keyword: *regional autonomy, the supervision budget, the efficiency of the delivery of the government.*

Abstrak: **Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kota Malang.** Dengan latar belakang Otonomi Daerah diadakan untuk menjamin efisiensi penyelenggaraan Pemerintah, juga untuk memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen dalam mewujudkan kesejahteraan umum. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah berkehendak meletakkan suatu garis politik Otonomi Daerah menurut cara Desentralisasi menggantikan undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999. Kota Malang adalah salah satu Daerah Otonom yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Masalah yang cukup penting di Daerah Otonom adalah masalah keuangan. Untuk membiayai keperluan-keperluan Daerah dalam satu tahun anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai lembaga legislatif Daerah berhak untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD.

Kata kunci: otonomi daerah, pengawasan APBD, efisiensi penyelenggaraan pemerintahan

Pendahuluan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah berkehendak meletakkan suatu garis politik Otonomi Daerah Menurut cara Desentralisasi menggantikan Undang-Undang Republik-Indonesia Nomor 25 Tahun 1999. Perubahan-Perubahan prinsipil antara lain meliputi susunan urusan rumah tangga daerah, pertanggung-jawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) (Manan, 2001, h.21).

Menurut Daeng Soedirwo, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah suatu

perencanaan dalam bidang keuangan Daerah yang menentukan besarnya pengeluaran maupun penerimaan Daerah untuk Membiayai keperluan-keperluan Daerah dalam satu tahun anggaran. (Soedirwo. 1981, h.29). Setiap tahun menjelang berlakunya tahun anggaran yang baru, Kepala Daerah wajib menyampaikan kepada DPRD rancangan APBD lengkap dengan nota keuangan serta penjelasan penjelasan lain nya. Penetapan peraturan dan kebijakan perundang-undangan oleh DPRD adalah termasuk langkah pertama Daerah oleh Esekutif Daerah adalah bentuk pengawasan lainnya. Fungsi pengawasan dioperasikan secara berbeda di banding Lembaga Pengawasan Fungsional. DPRD sebagai lembaga politik melakukan pengawasan secara politis pula. Di bentuk pengawasan ini

dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, tercermin dalam hak-hak DPRD, yaitu hak meminta keterangan kepada pemerintahan daerah, hak mengajukan pernyataan pendapat, dan hak mengadakan penyelidikan. Rangkaian hak ini sebenarnya telah memberi kewenangan bagi DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan. Tata cara penggunaan hak-hak DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan. Tata cara penggunaan hak-hak DPRD di atur dalam tata tertib DPRD. Di samping itu sebagai mitra kerja sama kepala daerah dengan DPRD untuk mendistribusikan keuangan kepada masyarakat melalui penyediaan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat, dan pembangunan dalam rangka mensejahterakan kehidupan di daerah tersebut.

Mekanisme atau cara fungsi pengawasan yang di laksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah direalisasikan dengan tugas dan wewenang yang ada pada DPRD. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 mengatur dengan jelas hak-hak DPRD yang tercantum dalam Pasal 43 ayat (1) dan pasal 44 ayat (1). Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, DPRD mempunyai hak, yaitu: Interpelasi, Angket, dan Menyatakan pendapat.

Kota Malang yang dijadikan lokasi penelitian ini merupakan salah satu kota besar di Jawa Timur dan juga mempunyai jumlah penduduk yang cukup banyak. Berdasarkan data Biro Statistik (BPS) Kota Malang, jumlah penduduk Kota Malang berdasarkan Hasil Regitrisasi Akhir Tahun 2004 sebesar 772.618 jiwa dengan kepadatan penduduk mencapai 7.020 jiwa/km².

Keadaan yang demikian mengakibatkan heterogenitas pada masyarakatnya. Kondisi masyarakat yang heterogenitas tersebut tidak langsung akan berpengaruh terhadap jalannya penyelenggaraan pemerintahan menjadi kompleks dan dinamis. Keadaan tersebut akan memicu kontrol dari masyarakat, lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), maupun DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah agar dapat berjalan dengan efisien, efektif dan mampu melakukan fungsi pengawasan dalam realisasi APBD untuk menciptakan perekonomian di masyarakat menjadi harmonis melalui pendistribusian perekonomian ke semua masyarakat dengan adil dan mampu menciptakan keinginan seluruh masyarakat di bidang ekonomi.

Tinjauan Pustaka

1. Pemerintahan Daerah

UU No. 32 Tahun 2004 mendefenisikan otonomi daerah sebagai Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan Perundang-undangan.

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dilaksanakan dengan berlandaskan pada dasar hukum UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Menurut Mardiasmo (2002:59), Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan hidup demokrasi, keadilan, dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Teori Pengawasan

Pengawasan dapat diartikan sebagai suatu proses untuk menciptakan pekerjaan yang sudah di laksanakan. Menilainya dan mengkoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rancangan semula. (Manullang, 1997 h.36).

Sedangkan menurut Siagian (1990, h.155) pengawasan ialah “proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya”

Mc. Farland memberikan definisi tentang pengawasan (*controlling*) sebagaimana dikutip oleh Handyaningrat (1990, h.143) dalam bukunya Adi Suryanto berjudul “Manajemen Pemerintahan Daerah (LAN)” sebagai berikut: “*Control is the process by which an executive gets the performance of his subordinates to correspond as closely as possible to chosen plans, orders, objectives, or policies*”. Pengawasan di sini dimaksudkan sebagai suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan, atau kebijaksanaan yang telah di tentukan.

3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pada saat berlakunya Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dimasukkan kedalam lingkup

pemerintahan daerah. Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, maka DPRD bukan lagi sebagai unsur pemerintahan daerah tetapi merupakan Lembaga Legislatif Daerah yang terpisah dari pemerintahan daerah. Juga lebih lanjut ditegaskan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 angka 4, pemerintahan Daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah, yaitu pemerintahan daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Untuk dapat merealisasikan fungsinya dengan baik, mutu ataupun kualitas anggota DPRD sangat menentukan, penyusunan kebijaksanaan Daerah yang tepat sangat tergantung pada kecapan anggota DPRD untuk memecahkan Masalah-masalah kehidupan yang dihadapi rakyat yang diwakilinya. Menurut B.N Marbun, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada hakikatnya disamping merupakan badan resmi yang mewakili rakyat, juga sebagai *partner Esekutif* dalam merumuskan kebijaksanaan dalam rangka menjalankan roda pemerintah daerah. (B.N Marbun. 1982, hal 113). Berdasarkan keberadaan Dewan Perwakilan Daerah merupakan wadah dalam menampung aspirasi masyarakat di daerah.

Metode Penelitian

Jenis Penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian deskriptif adalah suatu metode penelitian yang tujuannya adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki.

Penelitian ini berupaya untuk mendeskripsikan, menganalisis dan menginterpretasikan permasalahan serta kemudian mengambil kesimpulan dari permasalahan tentang Peran Pengawasan DPRD dalam Pelaksanaan APBD di Kota Malang dengan melihat situasi, kondisi, dan faktor-faktor yang mempengaruhi. kemudian disajikan dalam bentuk tulisan secara sistematis.

Fokus dalam penelitian ini adalah: 1. Proses Pelaksanaan fungsi Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan APBD: (1). Mekanisme dan prosedur pengawasan, (2). Bentuk-bentuk pengawasan, yaitu: a. Audit, b. Pengujian, c. Pengusutan dan penilaian. (3). Macam-macam Pengawasan, yaitu: a. Preventif, b. Represif. (4). Teknik-

teknik pengawasan, yaitu: a. Pengawasan -- langsung, b. Pengawasan tidak langsung. 2. Kendala-kendala yang dihadapi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap Pengelolaan APBD, yaitu: a. Kendala Internal, b. Kendala Eksternal, c. Kendala Administratif.

Lokasi penelitian di Kota Malang dan situs penelitian pada Sekretariat DPRD Kota Malang dan DPRD Kota Malang

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara dan dokumentasi. Penelitian ini menggunakan data primer berupa hasil wawancara dan data sekunder berupa data Laporan realisasi APBD Kota Malang tahun 2013-2014. Instrumen penelitian ada peneliti sendiri, pedoman wawancara, dan dokumen.

Penelitian ini menggunakan metode analisis deskriptif. Dalam analisis ini akan digambarkan hal-hal yang berkaitan untuk mengetahui proses Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pelaksanaan APBD di Kota Malang. Kemudian diinterpretasikan dengan menggunakan analisis data kualitatif. Menurut Miles dan Huberman (1984) dalam Sugiyono (2012:247-252) analisis data kualitatif terdiri dari tiga aktivitas yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

Pembahasan

1. Pelaksanaan fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pengelolaan APBD di Kota Malang.

1) Mekanisme dan Prosedur pengawasan.

Pengawasan DPRD Kota Malang terhadap APBD tahun 2014 dilakukan melalui kunjungan lapangan dan *Hearing* dengan pimpinan unit kerja. Pengawasan tersebut dilakukan dengan tiga tahap. Pada tahap catur wulan pertama (Januari s/d April) unit kerja diharapkan telah melaksanakan kegiatannya minimal 20%.

Catur wulan (Mei, Juni s/d Agustus) ketiga diharapkan kegiatan telah mencapai minimal 60%. Untuk caturwulan ketiga (September s/d Desember) diharapkan telah mencapai 100%. Setelah *hearing* yang dilakukan oleh pimpinan unit kerja dengan DPRD ternyata kegiatan tidak terlaksana sesuai dengan target yang diharapkan atau tidak jalan sama sekali, maka DPRD memberikan rekomendasi untuk perbaikan kepada Kepala Daerah.

Tahun 2014 perbandingan PAD dengan dana Perimbangan adalah sebesar Rp. 940.797.590.170,51 atau 67% berasal dari sumbangan PAD, sedangkan sumbangan Dana Perimbangan sebesar Rp. 940.797.590.170,51 atau 95,08%. Penyebab tingginya tingkat ketergantungan ini karena masih lebarnya

ketimpangan dalam pengelolaan sumber daya yang dimiliki daerah. *Kedua Pengelolaan Belanja Daerah.* Tahun anggaran 2014, total belanja daerah dianggarkan sebesar Rp. 1.683.670.042.842,82,- dengan realisasi sebesar Rp. 1.683.670.042.842,82,- (84,25 %). Secara umum dapat dikatakan bahwa, baik dari belanja aparatur daerah maupun belanja pelayanan publik, realisasinya lebih kecil dari yang direncanakan. Secara ekonomi fenomena ini memberikan indikasi positif (adanya efisiensi atau penghematan dalam pengelolaan belanja daerah, penghematan anggaran ini menjadi sisa UUDP dan sisa anggaran. digunakan untuk membiayai Belanja Administrasi Umum (BAU), belanja operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal. Menurut penelitian penulis selama ini belum ada Laporan Keterangan pertanggungjawaban Walikota Malang yang ditolak, yang ada dalam laporan tersebut dapat diterima dengan syarat harus memenuhi kekurangan-kekurangan yang terdapat dalam laporan sesuai dengan rekomendasi yang diberikan oleh DPRD. Hal ini suatu politik bagi anggota DPRD untuk dapat saling memahami akan pemilihan untuk masa yang akan datang, agar dapat dukungan dari pihak eksekutif dalam pemilu nantinya.

DPRD Kota Malang dalam melaksanakan fungsi pengawasan APBD belum memiliki prosedur pemeriksaan yang jelas, DPRD Kota Malang hanya mengikuti mekanisme dan prosedur pengawasan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Peraturan Walikota Malang No 1 Tahun 2012 mengenai Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang. Ketidak adanya mekanisme dan prosedur yang jelas dimiliki oleh DPRD Kota Malang, menyebabkan pelaksanaan fungsi DPRD kurang berjalan dengan maksimal. DPRD Kota Malang dalam melakukan pemeriksaan serta laporan-laporan dari setiap SKPD yang ada pada masing-masing kemitraan yang ada didalam komisi masing-masing. DPRD Kota Malang dalam mempelajari laporan kegiatan dari hasil pelaksanaan hanya dapat mempelajari laporan hanya dianggota kemitraan di masing-masing komisi. Menyebabkan fungsi pengawasan DPRD Kota Malang kurang berjalan dengan efektif.

2) Bentuk-bentuk pengawasan.

a. *Audit.*

Peran dari DPRD dapat diimplementasikan dengan mengevaluasi laporan realisasi APBD Kota Malang secara keseluruhan (APBD tahunan) dengan memeriksa laporan APBD dan catatan APBD dan juga inspeksi dilapangan. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pengelolaan APBD, pada tahap evaluasi ini DPRD Kota Malang menyusun Laporan

Keterangan Pertanggungjawaban Walikota Malang, yang selanjutnya disingkat LKPJ secara mikro dan menyeluruh mengenai berbagai kemajuan penyelenggaraan pemerintahan daerah, kebijakan umum pengelolaan keuangan, dan pencapaian kinerja sasaran Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang dilaksanakan melalui berbagai program dan kegiatan pembangunan maupun layanan publik. Sehingga, LKPJ tahun 2013 ini merupakan laporan kumulatif tentang pencapaian kinerja sasaran RPJMD dan pelaksanaan APBD Kota Malang Tahun 2014. Sistematis penyusunan LKPJ Walikota Malang Tahun Anggaran 2013 ini mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007.

Sedangkan substansi dari LKPJ ini adalah penjabaran pencapaian kinerja pemerintahan daerah yang mengacu pada RPJMD Kota Tahun 2009-2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang pedoman Peraturan Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007. Menurut hemat penulis yang terjadi pada kenyataannya sangatlah berbeda dengan keadaan yang penulis dapatkan, dengan memperhatikan tanggungjawab DPRD dalam keterlibatannya secara menyeluruh dari proses penyusunan, pelaksanaan hingga pertanggungjawaban APBD, maka secara maksimal sebenarnya DPRD dapat melakukan fungsi legislatif sejak anggaran itu direncanakan, hingga dipertanggungjawabkan.

DPRD selama ini terkesan seperti tidak memiliki kekuatan dalam menangani penyimpangan terhadap pelaksanaan APBD. Hal ini dikarenakan DPRD tidak berhak memberikan sanksi jika terjadi penyimpangan. DPRD hanya berhak melakukan penyelidikan dan jika hasil penyelidikan ada indikasi tindak pidana, maka DPRD menyerahkan kepada aparat penegak hukum. Sanksi secara hukum memang tidak dapat diberikan oleh DPRD, namun sebagai lembaga politis yang merupakan representasi dari masyarakat memberikan teguran yang keras kepada Anggota Dewan agar Anggota Dewan dapat menekan eksekutif untuk memperbaiki kinerja dan memberikan saran ke eksekutif untuk memberikan sanksi yang tegas kepada semua oknum pemerintahan daerah apabila mereka benar-benar terbukti melakukan tindakan penyelewengan. Dan salah satu cara pengawasan yang efektif dalam melakukan audit ialah dengan cara menghapus program-program yang tidak dapat dipertanggungjawabkan oleh Dinas terkait pada tahun sebelumnya. Terlibat aktif dalam pembahasan R-APBD dan melakukan sinkronisasi dan korelasi terhadap APBD tahun sebelumnya dan evaluasi hasil /capaian kinerja/ program-program dinas terkait.

Jika evaluasi dari rapat kerja dan rapat dengar pendapat tidak mendapat tanggapan dari eksekutif atau dinas terkait, maka DPRD bisa menggunakan hak interpelasi dan bisa meningkat menjadi hak angket jika tanggapan dinilai kurang memuaskan legislatif. Akan tetapi, upaya tersebut kurang maksimal, karena masih banyak terjadi penyimpangan terhadap pelaksanaan APBD. Kurangnya maksimal kinerja DPRD dalam melakukan pengawasan dikarenakan anggota DPRD Kota Malang relatif tidak menguasai seluruh program yang dilakukan secara faktor internal antar anggota legislatif berkaitan dengan kepentingan politis. Maka dari itu pengawasan audit di DPRD Kota Malang kurang efektif bahkan kurang berjalan dengan mestinya.

b. Pengujian

Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pada dasarnya merupakan proses yang berkelanjutan, sistematis dan mengacu pada tahapan-tahapan yang relatif baku berdasarkan Undang-Undang yang berlaku, menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 pasal 42. Dalam konteks lembaga politik, fungsi pengawasan yang di jalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan bentuk pengawasan politik yang lebih bersifat strategis dan bukan administratif, ini yang membedakan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan dan organisasi publik lainnya.

Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) lebih bersifat politis dan kontinue dapat menyangkut pencapaian tujuan pemerintahan dan pembangunan daerah secara umum, bukanlah pengawasan yang bersifat teknis administratif yang berkaitan dengan administratif pemerintahan dan pembangunan daerah. Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) juga dapat berlangsung pada berbagai tingkatan kebijakan, program, proyek maupun yang ada di daerah. Tingkatan ini ditentukan oleh arti pentingnya secara politik strategis. Seperti halnya fungsi pengawasan pada umumnya, fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan pada rencana yang dilengkapi dengan standard atau ukuran yang jelas untuk menentukan sebuah kegiatan lembaga atau kebijakan publik “berhasil”, “gagal”, atau “menyimpang” dalam pelaksanaan rencana atau kegiatan tersebut.

c. Pengusutan dan penilaian

Di Kota Malang, fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan cara mengadakan rapat-

rapat (mendengar pandangan umum semua fraksi-fraksi mengenai masalah yang ada atau pembahasan di setiap komisi melalui sidang komisi), mengadakan dengar pendapat, kunjungan kerja, maupun membentuk panitia kerja khusus yang bertujuan untuk menangani kasus tertentu, melalui cara-cara tersebut maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat melakukan, seperti:

- a. Mengundang semua para pejabat di lingkungan pemerintahan daerah untuk dimintai keterangan, pendapat maupun saran (hak tanya).
- b. Menerima, meminta dan mengusahakan untuk memperoleh keterangan pejabat/pihak-pihak terkait mengenai permasalahan tertentu (hak interpelasi).

Pada saat tertentu, jika pada saat keadaan dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak percaya atas kemampuan pemerintah daerah maupun kepala daerah dapat menyampaikan penilaian yang sah kepada pemerintahan daerah maupun kepala daerah “percaya” atau “tidak” (hak mosi) terhadap pencapaian pembangunan daerah yang telah ditetapkan (renstra, APBD dan lain-lain). Dalam implementasi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 41 mengenai fungsi pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan bentuk pemerintahan selama 1 (satu) tahun memiliki kaitan erat dengan kepentingan masyarakat, sudah harus dilaksanakan sejak tahap perencanaan, tidak hanya pada tahap pelaksanaan dan pelaporan saja sebagaimana yang terjadi selama ini. Pengawasan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akan efektif jika semua anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) benar-benar menempatkan diri dan tahu mengetahui batasan sebagai pengawas sesuai dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Menurut hemat penulis yang terjadi dilapangan belum melakukan pengusutan secara mendalam terhadap penyalahgunaan anggaran didalam pemerintahan daerah. Dikarenakan DPRD tidak memiliki dan dilengkapi dasar hukum yang mengatur tentang fungsi pengawasan. Tidak adanya dasar hukum tersendiri yang mengatur masalah fungsi pengawasan DPRD menyebabkan tidak adanya batas-batasan yang jelas bagi DPRD Kota Malang dalam menjalankan tugasnya. Ketidak adanya wewenang untuk memberi sanksi yang tegas atau tindakan kepada eksekutif jika terjadi penyimpangan. Pada dasarnya DPRD tidak bisa memberi sanksi kepada eksekutif karena dalam

sistem pemerintahan sudah ada bagiannya sendiri menyebabkan pengawasan yang ada di dalam DPRD Kota Malang belum dapat berjalan dengan mestinya, masih banyak masalah yang ditimbulkan dari segi pengusutan penyelewengan anggaran.

3) Macam-macam Pengawasan

a. Preventif

DPRD Kota Malang dalam tahap pengawasan preventif kurang adanya kinerja yang maksimal, dalam pengawasan preventif yang dilakukan oleh DPRD Kota Malang hanya mengesahkan anggaran yang sudah disusun oleh setiap SKPD dalam 1 (satu) tahun yang akan datang sesuai dengan plafon-plafon yang ada. Disini yang melakukan pengawasan preventif banyak dilakukan oleh BANGGAR (Badan Anggaran) yang mempunyai wewenang dalam menyusun anggaran pemerintah. DPRD memiliki kemitraan didalam komisi masing-masing, fungsi DPRD Kota Malang hanya mengawasi SKPD yang ada didalam Kemitraannya saja, bukan terhadap seluruh SKPD yang ada di dalam pemerintahan Kota Malang. Akan menimbulkan pengawasan yang sangat kurang efektif dikarenakan DPRD Kota Malang hanya mengawasi anggaran di kemitraannya saja. Apabila ada SKPD yang menganggarkan anggarannya diluar dari plafon-plafon yang ada maka dari komisi lain tidak boleh atau berhak mencampuri dalam melakukan penganggaran kebutuhan SKPD tersebut.

b. Represif

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kota Malang masih belum terlihat jelas dalam melakukan pengawasan APBD. Di karenakan DPRD Kota Malang belum mempunyai dan menentukan peraturan yang jelas dengan prosedur sistem pengawasan APBD. DPRD Kota Malang dalam melakukan pengawasan APBD hanya menaati tata tertib No.1 tahun 2013. Dalam peraturan tersebut menyatakan dalam melakukan pengawasan DPRD menggunakan alat kelengkapannya yaitu kemitraan dari masing-masing komisi. DPRD Kota Malang menurut hemat peneliti, belum memiliki kedudukan, tugas, wewenang dan tanggungjawab yang jelas dalam melakukan pengawasan. Bukti nya masih banyak permasalahan yang terdapat didalam pemerintahan

Kota Malang, dari pembuatan drainase, pembuatan lampu jalan dan pengadaan barang maupun jasa mengalami hambatan dan sampai sekarang permasalahan dalam penyimpangan anggaran belum ada penyelesaian. Tidak ada tanggungjawaban pengawasan DPRD Kota Malang, menyebabkan pengawasan itu sangat lah kurang efektif dan tidak memiliki sanksi

yang dapat menjerahkan aparat yang melakukan penyelewengan anggaran.

4) Teknik-teknik Pengawasan

a. Pengawasan Langsung

Penjaringan aspirasi masyarakat dapat membantu proses pengawasan DPRD dalam pelaksanaan APBD Kota Malang. Penjaringan aspirasi masyarakat dilakukan untuk memperoleh data informasi dari masyarakat sebagai bahan masukkan dalam perencanaan APBD. Informasi tersebut digunakan untuk menjamin agar penentuan Arah dan Kebijakan Umum APBD sesuai dengan aspirasi masyarakat yang meliputi kebutuhan dan keinginan riil dari masyarakat bukan aspirasi politik semata, disamping itu aspirasi masyarakat merupakan aspek yang penting sebelum arah dan kebijakan umum APBD ditetapkan.

Kemampuan anggota DPRD dalam menjang aspirasi masyarakat akan mampu menghasilkan serangkaian data/informasi mengenai kebutuhan dan keinginan masyarakat secara riil. Dan membantu anggota DPRD dalam rangka melakukan pengawasan pelaksanaan APBD. DPRD Kota Malang sering melakukan inspeksi langsung ke suatu wilayah atau SKPD yang bermasalah, tetapi dalam penyelesaian inspeksi kurang ada hasilnya dan dampak positif terhadap wilayah maupun SKPD yang bermasalah tersebut. Kelemahan itulah yang menyebabkan pengawasan yang ada di dalam DPRD Kota Malang tidak berjalan dengan efektif. Harus ada perbaikan sistem, prosedur dalam melakukan pengawasan langsung DPRD, agar dalam melaksanakan pengawasan langsung DPRD tidak sia-sia.

b. Pengawasan Tidak Langsung

SKPD yang ada didalam kemitraan setiap komisi menurut Peraturan Walikota Malang No 1. Tahun 2012 tentang tata tertib DPRD Kota Malang, selalu melaporkan kepada DPRD hasil yang positif tanpa melaporkan hasil yang negatif. Menyebabkan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kota Malang kurang begitu nampak hasilnya. DPRD Kota Malang selalu telat melakukan pengawasan penyelewengan anggaran di setiap SKPD maupun di setiap program yang dijalankan oleh SKPD tersebut. DPRD Kota Malang selalu bertindak jika ada pelaporan dari masyarakat maupun lembaga swadaya masyarakat mengenai penyelewengan anggaran maupun penyelewengan kegiatan anggaran dilapangan. Terlalu lama kinerja yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Malang menyebabkan penyalahgunaan anggaran maupun penyalahgunaan anggaran dilapangan akan menyembunyikan penyalahgunaan tersebut dan pada saat dilakukan pengawasan oleh DPRD

selalu tidak ditemukan bukti yang akurat menyebabkan pengawasan yang ada di DPRD Kota Malang tidak berjalan bahkan bisa dikatakan pengawasan DPRD Kota Malang seperti macan ompong. Maksudnya adalah DPRD mempunyai kewenangan dan hak dalam melakukan pengawasan tetapi DPRD tidak digunakan hak yang ada dalam melakukan pengawasan. Maka menciptakan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran kurang berjalan dengan maksimal.

2. Kendala-Kendala yang dihadapi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pengelolaan APBD di Kota Malang.

a. Kendala Internal

1. Kurang keahlian anggota DPRD Kota Malang dibidang tertentu yang menjadu objek pengawasan.
2. Sumber Daya Manusia DPRD yang tidak memiliki kemampuan.
3. Adanya Komunikasi yang tidak sejalan dengan fraksi lain.

b. Kendala Eksternal

1. Sulit dan lambatnya untuk menemui pimpinan proyek dan pelaksanan proyek.
2. Kurangnya data-data pelengkap untuk melakukan proses pengawasan di DPRD Kota Malang.

3. Faktor Politik, belum maksimalnya fungsi pengawasan DPRD Kota Malang karena dipengaruhi oleh faktor politik, akan mempengaruhi suatu keputusan yang diambil oleh anggota Dewan.

c. Kendala Administratif

1. DPRD tidak mempunyai dasar hukum yang mengatur tentang fungsi pengawasan.
2. Tidak adanya wewenang untuk memberi sanksi atas tindakan kepada eksekutif jika terjadi penyimpangan

Kesimpulan

Dari hasil pembahasan dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang tidak berjalan dengan maksimal, masih banyak mengalami kekurangan proses pengawasan APBD. Proses pengawasan yang ketat dilakukan oleh DPRD akan memberikan dampak positif bagi APBD yang di Kota Malang. Untuk itu harus ada perbaikan dalam proses dan mekanisme yang jelas agar DPRD dalam melakukan fungsi pengawasan akan berjalan dengan maksimal dan efektif.

Daftar Pustaka

- Marbun, B.N. (1982) **Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pertumbuhan Masalah Dan Masa Depan**. Jakarta, Ghalia.
- Mardiasmo (2002) **Akuntansi Sektor Publik**. Yogyakarta, Andi.
- Manan, Bagir (2001) **Menyongsong Fajar Ekonomi Daerah**. Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH). Yogyakarta, FH UII Yogyakarta.
- Manulang (1997) **Pengawasan DPRD dalam Pelaksanaan APBD**. Jakarta, LIPI Press.
- Suryanto, Adi (2008) **Manajemen Pemerintahan Daerah**. Jakarta: LAN
- Soedirwo, Daeng (1981) **Pembahasan Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Pemerintahan Desa**. Bandung: Angkasa Bandung
- Siagian (2008) **Pengawasan Pemerintahan Daerah**. Jakarta, LAN.
- Sugioyono (2005) **Metodologi Penelitian**. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Jakarta, Direktorat Jendral Otonomi Daerah.
- Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Jakarta, Direktorat Jendral Otonomi Daerah.
- Peraturan Walikota Malang Nomor 01 Tahun 2012 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang. Malang, Walikota Kota Malang.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Jakarta, Kementrian Dalam Negeri.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Pengolahan Keuangan Pemerintahan Daerah. Jakarta, Kementrian Dalam Negeri.